

Urgensi Pembuatan Sertifikat Tanah Jalan Oleh Pemerintah

Desita Winanti Putri - Rusdianto Sesung

gendfhis.atmajaya@gmail.com

Universitas Narotama

Jl. Arief Rachman Hakim

Surabaya, Indonesia

Abstract: Road as one of the social functions of the land controlled by the state of its arrangement is divided into of Law no. 5 of 1960 on The Basic Regulations of Agrarian Principles (UUPA) and the Road Law. As a form of proof that roads of a certain size have been controlled by the state, the government carries out the process of certifying the land of the road. The road soil certification aims to protect its social function as a means of land transportation, as provided for in the Road Law. The certification of road soil is not easily carried out, but it can lead to new problems, in the form of a dikotomi on roads that have been certified with land that has not been certified. This dichotomy indicates that the control of land by the state is very weak -on one side- and -on the other side- it is as if the parties can easily master the social function of the land used as the road. therefore the recommendation is made that the Government is expected to make a law which regulates the land so that it is not bound to The Basic Regulations of Agrarian Principles (UUPA), due to its different functions, so it is not necessary to be certified on the road, but only with documents about the size of the road that is not in the form of a certificate of rights.

Abstrak: Jalan sebagai salah satu fungsi sosial dari tanah yang dikuasai oleh negara pengaturannya terbagi dalam UUPA dan Undang-undang Jalan. Sebagai bentuk pembuktian bahwa jalan dengan ukuran tertentu telah dikuasai oleh negara, maka pemerintah melaksanakan proses pensertifikatan tanah jalan tersebut. Pensertifikatan tanah jalan tersebut bertujuan untuk melindungi fungsi sosialnya sebagai sarana transportasi darat, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Jalan. Pensertifikatan tanah jalan tidak dengan mudahnya dilaksanakan, namun justru dapat menimbulkan permasalahan baru, berupa dikotomi terhadap tanah jalan yang telah disertifikat dengan tanah jalan yang belum disertifikatkan. Hal tersebut mengindikasikan

bahwa penguasaan tanah jalan oleh negara sangat lemah di satu sisi dan di sisi lain pihak-pihak lain seolah-olah dapat dengan mudah menguasai fungsi sosial atas tanah yang dipergunakan sebagai jalan. oleh karena itu diajukan rekomendasi, bahwa Pemerintah diharapkan membuat Undang-undang yang mengatur tersendiri mengenai tanah jalan sehingga tidak terikat pada UUPA karena fungsinya yang berbeda, sehingga tidak perlu dibuat sertifikat atas jalan, namun cukup dengan dokumen tentang ukuran jalan yang tidak berbentuk sertifikat hak.

Kata Kunci : Jalan, sertifikasi jalan, dan pemerintah

Pendahuluan

Tanah merupakan salah satu kebutuhan manusia yang sangat absolute dan vital, artinya kehidupan manusia dipengaruhi dan ditentukan oleh eksistensi tanah. Kehidupan manusia di dunia tidak dapat dipisahkan dengan tanah, dengan kata lain manusia sulit untuk hidup. Bahkan secara ekstrim dikatakan bahwa manusia tidak akan hidup tanpa adanya tanah, sekalipun unsur kehidupan manusia didunia juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang lain. Tanah juga memiliki posisi yang sangat strategis dan sebagai kebutuhan yang mendasar, karena hamper sebagian besar aktivitas dan kehidupan manusia bersentuhan dengan tanah.¹ Tanah tidak hanya dijadikan tempat tinggal manusia tetapi juga menjadi sarana dan prasarana dalam menjalankan kehidupannya, sehingga manusia dan tanah sangat memiliki hubungan yang sangat erat.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini melahirkan konsepsi hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya

¹ Andy Hartanto, *Problematisa Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2009), 7.

kemakmuran rakyat.² Penjabaran lebih lanjut amanah Pasal 33 UUD 1945 dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Menurut Maria SW Sumardjono berkenaan dengan hubungan antara Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan UUPA menyatakan:³

Harus diakui, UUPA merupakan karya besar yang terbit tahun 1960, pada tahap awal penyelenggaraan negara, di tengah konflik politik dan mendesaknya kebutuhan akan suatu undang-undang yang memberi jaminan keadilan terhadap akses untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria (SDA) berupa bumi, air, kekayaan alam, dan sebagainya. Menilik namanya, obyek pengaturan UUPA meliputi semua hal yang terkait dengan SDA (tanah, air, hutan, tambang, dsb), tetapi kenyataannya UUPA baru mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja. Dari 67 Pasal UUPA, 53 Pasal mengatur tentang tanah.

Disebutkan di dalam UUPA, bahwa tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan umumnya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Oleh karena itu, negara wajib memberikan kepastian hukum dalam bidang pertanahan dengan melakukan

² Muwahid, *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016), 13.

³ Maria SW. Sumarjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), 95.

pendaftaran tanah, sebagaimana yang diamanatkan UUPA dalam Pasal 19 ayat (1), yaitu:

“untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Sebagai tindak lanjut Pemerintah menggundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hasil akhir dari pendaftaran tanah, sebagaimana dalam pasal 4 ayat (1) dari Peraturan Pemerintah tersebut.

Secara berjenjang pemerintah akan melakukan pencatatan administrasi pada asset negara. Hal tersebut merupakan salah satu cara untuk melakukan pengamanan pada asset Barang milik Negara (BMN) berupa tanah jalan nasional. Pemerintah berharap dengan program tersebut, sertifikat tidak hanya sebagai bukti kepemilikan tetapi juga harus bisa menguasai tanah dilapangannya. Dengan upaya tersebut diharapkan tidak ada lagi okupasi dari pihak-pihak lain sehingga fungsi dari bahu jalan, saluran dan badan milik jalan bisa optimal.

Proses sertifikasi BMN berupa tanah merupakan upaya menjalankan amanat UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan jalan.

Penelitian ini memfokuskan pada aspek yuridis tentang makna, substansi dan kewenangan negara atas sumber daya alam khususnya tanah, serta penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan khususnya terhadap kewenangan mengatur, mengurus dan mengawasi penguasaan hak atas tanah. Hal tersebut dimaksudkan untuk menemukan dan mengembangkan konsepsi hukum hak menguasai negara atas tanah di Indonesia dan implementasinya dalam peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut dipilih karena tanah merupakan

faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.⁴

Menurut pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 38 tahun 2004 tentang jalan, pengertian jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, diatas permukaan tanah, dibawah permukaan tanah dan/atau air serta diatas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Ketentuan pokok dalam UUPA tersebut, apakah makna dan substansi yang terkandung dalam hal menguasai negara atas tanah tersebut. Sebab dalam kenyataannya kekuasaan negara atas tanah sangatlah mudah diberikan penafsiran “tunggal” sesuai dengan keinginan penguasa, sedangkan masih banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA. Oleh karena itu diperlukan pemahaman tentang makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah. Atas dasar makna dan substansi tersebut dapat dikemukakan deskripsi pelaksanaan kewenangan negara dalam hal pengaturan, pengurusan dan pengawasan penguasaan atas tanah baik oleh negara, badan-badan pemerintahan maupun masyarakat dan perseorangan sehingga dapat diketahui apakah deskripsi pengaturan pengurusan dan pengawasan telah sesuai dengan makna dan substansi UUD 1945. Pernyataan demikian penting mengingat:

1. Bumi seisinya dan ruang angkasa merupakan sumber daya alam utama yang menjamin hidup dan kesejahteraan bangsa. Siapa yang menguasai bumi, air dan ruang angkasa akan menguasai kehidupan manusia.

⁴ Soejono, (et. al), *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), 1.

2. Sifat sumber daya alam khususnya tanah adalah terbatas.
3. Kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan sifat dan perkembangan manusia.
4. Kewenangan negara untuk melaksanakan kewajiban sesuai dengan instrumen yang ada agar tercapai keadilan dan kesejahteraan bersama.⁵

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini berupa menganalisis urgensi pembuatan sertifikat tanah jalan oleh pemerintah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan pokok bahasan sebagai bahan pendukung. Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) adalah penelitian yang pendekatan utamanya melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang diperoleh melalui literatur-literatur dan bahan bacaan lainnya sebagai teori pendukung dari pembahasan tersebut.

Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang No 38 Tahun 2004 Tentang Jalan Lembaran Negara Republik Indonesia

⁵ Pengertian politik hukum menurut Moh. Mahfud MD., adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Pendapat ini sebagaimana yang penulis maksudkan pada pernyataan tersebut di atas. Lihat Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3S, 2006), 13-16.

Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 132, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan jalan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 34 Tahun 2006 Tentang Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari literatur-literatur yang diperoleh dari buku-buku, artikel-artikel dan pendapat dari para pakar hukum.

Langkah pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan penulisan, mengelompokkan bahan hukum yang telah diinventarisasi sesuai dengan kebutuhan penulisan dan mengurutkan (sistematisasi) bahan hukum tersebut. Langkah menganalisis Bahan hukum untuk memperoleh jawaban atas permasalahan digunakan penalaran yang bersifat deduksi (dari argumentasi umum ke khusus) yang berawal dari bahan hukum dan dikaitkan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Dalam menganalisis digunakan penafsiran sistematis, yaitu penafsiran dengan cara melihat dan memperhatikan pasal-pasal yang saling berhubungan dengan yang lainnya yang ada didalam peraturan perundang-undangan itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari peraturan perundang-undangan yang lain untuk memperoleh penegrtian yang lebih jelas.

Pembuatan Sertifikat Tanah Jalan Oleh Pemerintah

Ruang lingkup hak menguasai oleh negara diatur dalam pasal 2 ayat (2) UUPA yang meliputi wewenang untuk:⁶

⁶ Hartanto, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*, 13.

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Pada tahun 1960 dengan dibentuknya Undang-Undang Hukum Agraria Nasional, yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Peraturan Dasar Agraria, yang dikenal juga sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (L.N 1961 Nomor 28) maka keberadaan hak *eigendom* yang diterapkan di Indonesia selama masa penjajahan belanda dihapuskan, meskipun hukum agrarian nasional yang dibentuk tersebut juga masih bersifat pluralistik, karena yang dijadikan landasan adalah hukum adat yang bersifat pluralistik. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA mengenai hak-hak atas tanah dirumuskan dalam pasal 16 dimana dikenal adanya jenis-jenis hak atas tanah, antara lain:⁷

1. Hak milik; Hak Guna Usaha
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Pakai; Hak Sewa
4. Hak Membuka Tanah; dan
5. Hak Memungut Hasil Hutan.

Dengan demikian setiap warga negara, kelompok masyarakat atas badan hukum dapat memiliki hak atas tanah sesuai dengan jenis yang ditetapkan dalam ketentuan dimaksud. Selain dikenal jenis-jenis hak atas tanah juga ditetapkan bukti kepemilikan dan penguasaan hak tanah secara sah, sebagaimana diatur dalam pasal 19 ayat (1) UU

⁷ Hartanto, 10.

nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA yang substansinya menyatakan bahwa:

“untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”

Ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.⁸ Hak dasar dari setiap orang adalah kepemilikan atas tanah. Jaminan mengenai tanah ini dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Konvenen Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).⁹ Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, adalah:

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
2. Hak menguasai dari negara atas tanah;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat; dan
4. Hak perseorangan atau tanah, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah
 - b. Wakaf tanah hak milik
 - c. Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).¹⁰

UUPA meletakkan dasar atau asas dalam ketentuan Pasal 6 yang menyatakan bahwa: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Artinya, semua hak atas tanah apapun pada seseorang tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadinya, tetapi penggunaannya harus juga memberikan manfaat bagi kepentingan dirinya, masyarakat dan negara, namun hal ini

⁸ Muwahid, *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*, 4.

⁹ Sumarjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, 7.

¹⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif* (Jakarta: Kencana, 2012), 11.

tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat).

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi, hingga dapat tercapai ketertiban dan kesejahteraan seluruh rakyat. Dijelaskan pula pada Pasal 18 yang menyatakan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”.¹¹

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2004 pasal 1 ayat (4) jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas yang berada pada permukaan tanah dan atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Sedangkan status jalan menurut Undang-Undang Nomor 38 tahun 2004 pasal 9 ayat (1) adalah dikelompokkan kedalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa.

Menurut pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dikatakan bahwa pendaftaran tanah dilakukan memiliki tujuan, antara lain:¹²

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

¹¹ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria* (Bandung: Alumni, 1984), 11.

¹² Hartanto, *Problematisa Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*, 12.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Penerbitan sertifikat dalam rangkaian kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kali adalah bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Dengan adanya sertifikat hak atas tanah tersebut maka pemegang hak dapat membuktikan kepada pihak ketiga bahwa ia adalah pemilik tanah bersangkutan.

Hal ini dikarenakan sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.¹³

Dalam kepustakaan, *power* diterjemahkan sebagai kekuasaan, sedang *authority* diterjemahkan sebagai wewenang.¹⁴ Kekuasaan, kekuatan dan wewenang berkaitan erat dengan paksaan yang antara lain terwujud dalam sanksi hukum.¹⁵ Kekuasaan merupakan kesepadanan dari wewenang. Dalam hukum, wewenang ini

¹³ Muwahid, *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*, 155.

¹⁴ Franz Magnis Suseno membedakan 2 (dua) jenis wewenang, yaitu: wewenang dalam arti ada kekuasaan yang berhak menuntut ketaatan, jadi ada hak untuk memberi perintah (*diontis*) yang berarti harus serta wewenang dalam ilmu pengetahuan yang disebut (*Epsitemis*), selengkapnya lihat dalam: Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia, 1987), 53.

¹⁵ Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 157.

sah jika dijalankan menurut hukum. Secara istimewa, wewenang dimiliki oleh negara. Sehingga, negara berhak menuntut kepatuhan. Oleh karena itu, wewenang atau kekuasaan negara berada dalam lingkup hukum publik. Kekuasaan berkaitan juga dengan lingkup hukum perdata, yaitu: kecakapan dan kemampuan melakukan sesuatu (*bekwaam dan bekvoud*).

Negara dapat melakukan hubungan hukum seperti benda-benda perseorangan dengan manusia pemiliknya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, jalan umum dan sejenisnya adalah milik negara. Beberapa alasan dikemukakan:

1. Adanya hubungan hukum khusus antara negara dengan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae* in *publico usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae* in *patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum);
2. Kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah-tanah lain yang digunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan di dalam hukum perdata.
3. Tanah yang dipergunakan untuk kepentingan dinas umum seperti bangunan perkantoran pemerintah, termasuk *res publicae* in *publico usu* sehingga menjadi milik negara.¹⁶

Hak menguasai negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik kekuasaan yang mengemban tugas menciptakan kesejahteraan rakyat. Kedudukan negara sebagai badan penguasa pemilik kekuasaan itu adalah pengejawantahan

¹⁶ Hartanto, *Problematisa Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*, 36.

dari faham pola hubungan antara perseorangan dengan masyarakat dalam konsepsi hukum adat yang kristalisasi nilai-nilainya terumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga hak menguasai negara mengandung didalamnya untuk melaksanakan hak dan kewajibannya yang melahirkan kekuasaan, wewenang bahkan daya paksa. Dengan demikian pengertian.¹⁷

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah hak milik sesuai Peraturan Pemerintah No.38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang mempunyai Hak Milik Atas Tanah Pasal 1, yaitu:

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
2. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang Nomor 79 tahun 1958 (Lembaran Negara 1958 Nomor 139);
3. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agrarian, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial;
4. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Kesejahteraan Sosial.

Sertifikasi atas tanah jalan oleh pemerintah tentunya bertujuan untuk memperkuat bukti bahwa jalan adalah milik negara. Sertifikasi atas tanah jalan juga bermanfaat untuk memastikan ukuran jalan agar tidak dikurangi oleh pihak-pihak yang ingin memanfaatkan ketiadaan dokumen tanah jalan. Hal ini dikarenakan sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.¹⁸

Akan tetapi di sisi lain dengan adanya sertifikat jalan justru menimbulkan dikotomi antara jalan tersertifikat

¹⁷ Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, 9.

¹⁸ Muwahid, *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*, 155.

dengan jalan tidak tersertifikat. Selain itu akan menimbulkan anggapan bahwa penguasaan negara atas tanah sangat lemah, sehingga dibutuhkan hak milik oleh negara atau badan negara yang berbentuk dokumen dalam bentuk sertifikat.

Kelemahan sertifikasi atas jalan tidak terlepas dari luasnya tanah yang difungsikan sebagai jalan di seluruh Indonesia. Sampai dengan saat ini reformasi bidang agraria masih berkutat tentang sertifikasi tanah yang dijadikan tempat tinggal, persawahan, perkebunan, dan lain-lain. Sementara sertifikasi atas jalan masih menemui banyak kendala, salah satunya jalan perumahan yang sertifikatnya belum disertahkan oleh pengembang kepada negara. Permasalahan semakin pelik apabila pengembang sudah tidak eksis lagi sebagai pengembang dan tidak diketahui keberadaannya.

Penutup

Dari berbagai pemaparan di atas maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai hak atas tanah berdasarkan UUPA terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Di luar hak-hak tersebut, adalah tanah yang dikuasai oleh negara, sehingga penggunaannya harus melalui pengajuan disertai penggantian biaya. Pada prinsipnya seluruh hak atas tanah memiliki fungsi sosial, sehingga penggunaannya memperhatikan kepentingan umum dan diatur oleh negara.
5. Jalan sebagai salah satu fungsi sosial dari tanah yang dikuasai oleh negara pengaturannya terbagi dalam UUPA dan UU Jalan. Sebagai bentuk pembuktian bahwa jalan dengan ukuran tertentu dikuasai oleh negara,

dilakukan proses pensertifikatan tanah jalan oleh pemerintah. Pensertifikatan tanah jalan tersebut bertujuan untuk melindungi fungsi sosialnya sebagai sarana transportasi darat sebagaimana diatur dalam UU Jalan.

6. Pensertifikatan tanah jalan tidak dengan mudah dilakukan dan justru dapat menimbulkan permasalahan baru berupa dikotomi terhadap tanah jalan yang telah disertifikat dengan tanah jalan yang belum disertifikatkan. Hal tersebut mengesankan penguasaan tanah jalan oleh negara sangat lemah dan pihak-pihak lain seolah dapat dengan mudah menguasai fungsi sosial atas tanah yang dipergunakan sebagai jalan.

Di samping itu juga diajukan rekomendasi dari tulisan ini, bahwa diharapkan kepada Pemerintah membuat Undang-Undang yang mengatur tersendiri mengenai tanah jalan sehingga tidak terikat pada UUPA karena fungsinya yang berbeda sehingga tidak perlu dibuat sertifikat atas jalan, cukup dokumen tentang ukuran jalan yang tidak berbentuk sertifikat hak.

Daftar Pustaka

- Gautama, Sudargo. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni, 1984.
- Hartanto, Andy. *Problematisa Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2009.
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3S, 2006.
- Muwahid. *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Soejono, (et. al). *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.

- Sumarjono, Maria SW. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2008.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1987.
- Wahyono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.